تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تحسين التضمينية والمساءلة



البنك الدولي

1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

هذا الكراس يعيد نشر تلخيص تقرير البنك الدولي الصادر في أيلول 2003 عن « الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تحسين التضمينية والمساءلة.» الكتاب الكامل يحتوي على أربعة فصول، بالإضافة إلى «الإطار التحليلي للحكم الجيد» الذي يقدّم هيكلية لمناقشة وقياس نوعية إدارة الحكم. الفصل الأول يناقش الأبعاد النوعية والكمية « للفجوة في إدارة الحكم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا». الفصل الثاني ينظر إلى «الحكم الجيد لأجل التنمية الإقتصادية» بينما يعالج الفصل الثالث «الحكم الجيد لأجل التنمية الإجتماعية». أخيراً، الفصل الرابع يقترح خمسة «جبهات لإدارة حكم أفضل» في المنطقة. كما يحتوي الكتاب على لوحات بيّنات مفصّلة لكل بلد، وعلى لائحة مراجع شاملة حول موضوع إدارة الحكم، خصوصاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. الكتاب الكامل متوفر للبيع باللغات الإنكليزية الفرنسية والعربية على موقع publications.worldbank.org
وفي أبرز المكاتب حول المنطقة.



خلاصة

تحسين إدارة الحكم في الشرق الأوسط و شمال افريقيا

ان معظم الحكومات والشعوب يجمعها التطلع الى التنمية الوطنية، مع تفسيراتها المتعددة. ان تعريف التنمية غالبا ما يتمحور حول جوانبها الاقتصادية – ارتفاع مستوى الرفاهية المادية عبر الدخل و التوظيف المضمونين لكل من يرغب. ولكن من يذهب أولاده الى مدارس متردية، أو لا تتوفر له مياه شرب نظيفة أو يواجه خطر العنف يعلم أن التنمية تتمثل أيضا في توفير خدمات اجتماعية مناسبة. ان التنمية هي في المحصلة النهائية تنمية بشرية – نوعية معيشة أفضل، مع خيارات وفرص أوسع ليتمكن الإنسان من تحقيق قدراته، بالاضافة إلى الضمانات غير المادية التي تميز المجتمعات المتقدمة – المساواة في المعاملة، حرية الخيار، التعبير عن الرأي وفرص للمشاركة في عملية إدارة الحكم. الأكثرية الساحقة من دساتير دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تكرس قيم التنمية هذه، وإن إدارة الحكم العامة هي أحد الآليات التي تؤمن تحقيق هذه القيم لمصلحة الناس.

من الحصول على رخصة قيادة في الدار البيضاء الى التصويت في الانتخابات البلدية في بيروت، إن إدارة الحكم العامة في الشرق الأوسط و شمال أفريقيا –كما هي الحال في أي مكان آخر– تتجسد في كل نشاط يتعامل فيه الأفراد و المجموعات مع الحكومة. إن التحدي الذي يواجه الحكومات و الشعوب في المنطقة يتمثل بتعزيز التعاملات السلسة والمنتجة و تقليص التعاملات المحبطة والهادرة للطاقات– في منحى باتجاه الحكم "الجيد". ان كانت إدارة الحكم العامة هي ممارسة السلطة باسم الشعب، فان الحكم الجيد هو ممارسة السلطة بشكل يحترم كرامة وحقوق وحاجات الجميع في الدولة.

ان علاقات الحكم الجيد يمكن أن تدرس في اطار يرتكز على قيمتين عالميتين لهما أهمية خاصة في منطقة الشرق الأوسط – التضمينية و المساءلة. التضمينية ترتكز على مفهوم المساواة المكرس في معظم دساتير دول المنطقة. المساواة حين تترجم إلى لغة إدارة الحكم، تعني أن كل من له مصلحة في عملية إدارة الحكم ويود المشاركة فيها يمكنه فعل ذلك بتساو مع الجميع. باختصار، فان الحكم الجيد تضميني وليس حصريا. إدارة الحكم التضمينية تتضمن آليات تحدد وتحترم الحقوق الأساسية للجميع، كما أنها تؤمن وسائل مراجعة ومعالجة يضمنها حكم القانون. ان هذه الحقوق الأساسية من بينها الإنصاف والتسامح بين أفراد الشعب نفسه، والحكم الجيد يعنى بحماية هذه الحقوق. وفي هذه الحقوق أيضا تدخل طبيعة معاملة الحكومة للمواطنين، والحكم الجيد يتجسد في معاملة الحكومة للمواطنين جميعا على قدم المساواة أمام القانون وبغير تمييز، وفي تأمين فرص متساوية للاستفادة من الخدمات التي توفرها الحكومة.

أما القيمة الثانية – أي المساءلة – فهي تنبع من مفهوم التمثيل الشعبي– وهو مفهوم يمتد الى زمن الخلفاء الراشدين. التمثيل، في مفهومه المتعلق بإدارة الحكم، يعني أن من اختيروا للحكم باسم الشعب خاضعون للمساءلة من قبل الشعب على فشلهم وللمكافأة على نجاحاتهم. هذه المساءلة ترتكز ممارستها على توفر المعرفة والمعلومات – وبالتالي على الشفافية في آليات الحكم. كما أنها ترتكز على وجود حوافز لتشجيع من يقوم بإدارة الحكم باسم الشعب (أي مسؤولي الحكومة) على أداء مهامهم باخلاص وفعالية وأمانة. هذه الحوافز تتأتى من وجود التنافسية في اختيار الموظفين العامين وارساء السياسات و أيضا من توافر أخلاقيات الوظيفة العامة لدى الموظفين مما يدفعهم للعمل من أجل المصلحة العامة.

يمكن للمساءلة أن تكون داخلية أو خارجية. المساءلة الخارجية هي حين يقوم الشعب نفسه بمساءلة حكوماته، أي، على سبيل المثال،حين يقوم سكان قرية ما بانتخاب أعضاء مجلسهم. كما أنها تتضمن حالات يقوم فيها متلقي الخدمة العامة (كأهالي التلاميذ مثلا) بمساءلة مباشرة لمقدمي الخدمة (كالأساتذة ومديري المدرسة).

المساءلة الداخلية هي حين تقوم الحكومة، بغية حماية المصلحة العامة، بارساء أنظمة وحوافز متعددة تحكم سلوك المؤسسات المختلفة ضمن الحكومة. ومن هذه الاجراءات فصل السلطات و انشاء اجهزة رقابة مستقلة. ان التضمينية والمساءلة تؤمنان سوية ازدهار الحكم الجيد (رسم رقم 1).

الرسم ١

قيمتا التضمينية والمساءلة هما الركيزتان الأساسيتان للحكم الجيد



التضمينية تعني أنّ كل من معنيّ بعملية إدارة الحكم ويريد المشاركة بها – رجال ونساء ، أثرياء وفقراء ، سكان الريف و سكان المدن – قادر على فعل ذلك بصورة متساوية ، عبر الإدلاء بصوته ، عبر المساهمة بالمشاورات أو عبر مراقبة هيئات الخدمات العامة المحلية.
التضمينية تعني أيضاً أنّ الدولة تعامل الكل على أساس المساواة ، وأنها تحمي حقوق الجميع بنفس الحماسة ، وأن لا تهميش ولا تمييز في تأمين الخدمات العامة ، وإن الجميع يتمتع بحقوق المراجعة والتصويب نفسها في حال ميّز المسؤولون بين الفرد والآخر.
المساءلة مبنية على حق الشعب بمحاسبة الدولة ووضعها تحت طائلة المسؤولية من حيث كيفية استعمالها لسلطتها ولموارد الشعب.
المساءلة تحتاج إلى الشفافية أو التوصل التام إلى المعلومات. إنّ الشعب بحاجة إلى معرفة سير أمور الدولة لوضعها تحت طائلة المسؤولية ، وعلى الدولة أن توفّر التوصّل إلى هذه المعلومات.
المساءلة تحتاج أيضاً إلى التنافسية – وهي القدرة على الإختيار بين كيانات سياسية واقتصادية بديلة على أساس حسن أو سوء أدائها. التنافسية تعني أيضاً المراجعة والتصويب عندما تناقض أفعال الدولة الحقوق الأساسية – خصوصاً حقوق التضمينية – أو عندما يستباح حكم القانون.

ان الفساد هو من المظاهر المميزة و الشائعة لإدارة الحكم الرديئة – وهو يتبدى في المحسوبيات ومحابات الأقارب والرشوة. ان الفساد ينفي التضمينية لأنه ينتهك مبدأ المساواة في المعاملة؛ كما أنه نتيجة مباشرة لانعدام المساءلة، الداخلية أو الخارجية. بمعنى آخر، ان الفساد هو من عوارض إدارة الحكم الرديئة، مع الاشارة الى أن انعدام الفساد لا يؤمن وحده حكماً جيداً.

ان الفكرة الرئيسية لهذا الكتاب هي ان التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا – على المستويات الاقتصادية، الاجتماعية والانسانية – يعيقها ضعف إدارة الحكم العامة، الذي تتخلف فيه المنطقة عن باقي العالم. وكما نبهت مجموعة رائدة من المفكرين العرب في تقرير التنمية الانسانية العربية 2002 (الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP) فان المنطقة تعاني من «عجز في الحرية يضعف التنمية الانسانية ويشكل أحد أكثر مظاهر تخلف التنمية السياسية ايلاما.»

ان ادارة الحكم في الشرق الأوسط أضعف مما هي عليه في باقي العالم ... نوعيا

ان الحكومات في منطقة الشرق الأوسط و شمال أفريقيا قد حاولت باستمرار أن تؤمن كمّاً كبيرا من الخدمات العامة لجميع مواطنيها، وقد تم تحقيق بعض النتائج المذهلة على مستوى التغطية. (فقد رفع لبنان، على سبيل المثال، نسبة تلقيح الأطفال مما يقارب الصفر الى أكثر من تسعين بالمئة

في أقل من عقد. كما أن تونس ضاعفت عدد الخطوط الهاتفية فيها خلال عقدٍ أيضا). ومع أن دول المنطقة هي من الأكثر جفافاً في العالم، فانها تتمتع بأحد أفضل مستويات تأمين المياه للمواطنين.

ولكن، تحت هذه المكاسب يكمن ضعفٌ في مستويات التضمينية. ان ضغوط النمو الديموغرافي والتمدّن المتسارع اضافة الى التعقيد المتزايد للخدمات العامة الحديثة تعيق تغطية هذه الخدمات. حين يتم تناول مسألة ضعف التضمينية في المنطقة، فان التركيز غالبا ما يكون على مشكلة التمييز بين الجنسين. الا أن فئات متعددة تعاني من آثار انعدام التضمينية. ان مبدأ التضمينية ينتهك مثلا حيثما يقدم لسكان الريف خدمات عامة أقلّ، مما ولّد في المنطقة أحد أعلى معدلات الأمية لفئة الدول متوسطة الدخل. ان التضمينية تنتهك أيضا حين تتحكم الحكومة بسير الانتخابات كما هي الحال في معظم دول المنطقة، وان التضمينية تضعف حين تحدد العائلية أو القبلية أو المال من يحصل على الخدمات العامة ومن يحرم منها – ومن تتيسر له فرص العمل المربحة ومن يحرم منها.

هكذا، فان الفجوة في مستوى إدارة الحكم تنعكس في فجوة اجتماعية آخذة بالاتساع بين دول المنطقة و الدول التي عليها أن تتنافس معها. ان معدل وفيات الأطفال في مصر تجاوز ال69 بالألف عام ,1999 وهو معدل أعلى بكثير مما نجد في إندونيسيا (42 بالألف) وهي دولة لا يتجاوز معدل دخل الفرد فيها نصف معدل دخل الفرد المصري. في الامارات العربية المتحدة فقط، إحدى أغنى دول المنطقة، يوازي معدل وفيات الأطفال المعدل الهنغاري والماليزي، 8 بالألف. ان اثنين من كل خمسة راشدين تقريبا يعانيان من الأمية في المغرب و أكثر من ثلاثة من كل خمس نساء، وهي نسبة تقارب دول أشد فقرا بكثير كموزمبيق أو باكستان. ان تأمين المساواة في المعاملة هو تحد لكل دول العالم، الا أن التحدي يصير أكبر في غياب وسائل المساءلة والمراجعة والمعالجة.

وماذا بشأن المساءلة (والشفافية والتنافسية التي تشكل مرتكزاتها)؟ هنالك بوادر لشفافية متزايدة في بعض الدول. جمهورية إيران الإسلامية مثلا تنشر كامل ميزانيتها الحكومية، كما أن الجلسات البرلمانية فيها تبث على التلفاز، كذلك تفعل بعض الدول الأخرى في المنطقة. ان الاعلام يساهم في النقاش العام حول المساءلة الحكومية في دول كجمهورية إيران الإسلامية والجزائر، وبشكل خاص لبنان. كما أن القنوات الفضائية تسمح للمعلومات بالتنقل بحرية عبر حدود كانت مغلقة في الماضي.

ولكن بشكل عام، فان دول منطقة الشرق الأوسط و شمال افريقيا تشكو من مستوى شفافية يشوبه الضعف والتردد – وخير دليل على ذلك ندرة البيانات

والمعلومات الاحصائية المتوافرة حول نوعية إدارة الحكم في المنطقة. ان معظم هذه الدول لا تضمن حق مواطنيها بالاطلاع على البيانات الحكومية، و بعض الدول تتعمد حجب هذا الحق. في مصر مثلا، فان الميزانية الحكومية المفصلة لا تنشر كاملة، كما أن مناقشتها لا تتم خارج البرلمان. ان حرية الصحافة تحدّ و تراقب بشدة من قبل معظم الدول التي يقوم بعضها بالاعتداء على الصحافة عبر مضايقة و اعتقال الصحافيين مما يضعف النقاش العام. العديد من الدول أرست قوانيناً تحدّ من حرية الصحافة وتعرضها للرقابة و فرض العقوبات. ان الحرب على الارهاب، التي تزايد زخمها بعد الحادي عشر من أيلول ,2001 قد أمنت الأعذار من أجل تضييق الرقابة في العديد من الدول.

بالإضافة إلى الشفافية، فان المساءلة تتطلب التنافسية– النقاش، التحقق، الاختيار، التنافس بين الممثلين والسياسات وبداءلهم. بامكان البرلمانات أن تفعّل المساءلة الداخلية. يمكن للانتخابات المحلية أيضا أن تعزز المساءلة، ففي لبنان و جمهورية إيران الإسلامية، (حيث ساهمت انتخابات عام 1999 بادخال أكثر من 200,000 ممثل منتخب محليا الى الميدان السياسي) ساهمت الانتخابات بتحسين إدارة الحكم المحلية وبايجاد ميدان اختبار للقادة السياسيين المستقبليين. أما في داخل الادارات، فان تسهيل الاجراءات المتصلبة وتخفيف الضغوط على الوظيفة العامة–– التي تضع العاطلين عن العمل على لوائح الوظيفة العامة وتوزع الوظائف حسب العلاقات الشخصية –– سيحسن المساءلة عبر التنافسية في التوظيف والترقي.

في معظم دول الشرق الأوسط وشمال افريقيا، ان آليات المساءلة الداخلية داخل الادارات الحكومية مشابهة بشكل عام لما نجده في الدول ذات نفس مستوى الدخل. الا أن الرقابة الداخلية وفصل السلطات ضمن فروع الحكومة ضعيفة في غالب الأحيان. ما السبب؟ انه التركّز المفرط للسلطة في الجهاز التنفيذي – ليس فقط في الملكيات السبع في المنطقة، بل أيضا في الحكومات الأكثر ''تعددية'' نظريا، كما في مصر وتونس والجزائر. فيما يتعلق بالمساءلة الخارجية، فان التنافسية في اختيار المسؤولين – عبر آليات لتجديد الولايات تتصف بالتنافسية والنظامية والنزاهة ولا تضع أحدا فوق القانون– بالغة الندرة في المنطقة، خاصة فيما يتعلق برؤساء الدول. ان المنطقة لا تزال تتصف بأعلى قدر من المركزية بين كل الدول النامية.

.... و في مقاييس الحكم الجيد

من الصعب حصر مفهوم إدارة الحكم المعقد والمتشابك ضمن بضعة مقاييس تجريبية يمكن مقارنتها عبر البلدان المختلفة، وقد بذلت جهود متعددة لتعريف الأبعاد الأساسية لماهية الحكم الجيد ، وهي تتراوح بين حكم

القانون و محاربة الفساد و فعالية القطاع العام، و صولا الى قدرة المواطنين على التعبير و«الديموقراطية». الا أن العديد من هذه المقاييس تعتمد على رؤيا و آراء المقيّمين مما يجعلها غير موضوعية، كما أن ندرة المعلومات حول نوعية إدارة الحكم في المنطقة يصعّب مهمة قياس الحكم بشكل تجريبي. الا أنه بالرغم من ذلك، فالاعتماد على دراسات سابقة، وتجميع البيانات التجريبية المتوفرة في مؤشرات عريضة لإدارة الحكم يمكن أن يدعم التقييم النوعي الوارد في هذا الكتاب و يسمح بمقارنات مع مختلف دول العالم.

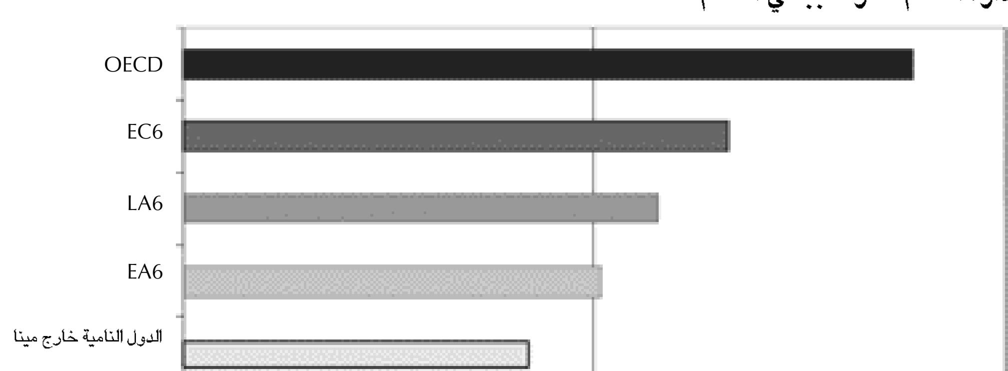
ان التقييم الكمّيّ يفصح عن تدرجات في نوعية إدارة الحكم بين دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مما يعكس تنوّع المنطقة ويجعل إطلاق تعميمات أمرا صعبا. إلا أنه عبر الدراسة المفصلة يمكن استشفاف بعض النمطيات التي تتكرر باستمرار.

في أغلب الأحيان، ان نوعية الحكم في المنطقة ترتفع بارتفاع الدخل – وهي نمطية عامة تتبدى في كل الدراسات التي أجريت عن إدارة الحكم. فيما يتعلق بالمؤشر العام لنوعية الحكم المستعمل في هذا التقرير (وهو يرتكز على 22 مبيّنا منفصلا مع بيانات قابلة للمقارنة لمعظم الدول)، ان الدول ذات الدخل المتوسط الأعلى في مختلف أنحاء العالم، ودول الشرق الأوسط وشمال افريقيا، تتمتع بنوعية لإدارة الحكم توازي ضعف مثيلها في الدول المنخفضة الدخل. في الخلاصة، يجب لأي دراسة لإدارة الحكم أن تأخذ بعين الاعتبار التباين في الدخل.

حين تقارن دول المنطقة بالدول التي تتصف بمستوى دخل ومميزات متشابهة – وهي تشكل «المنافسين» الفعليين في سوق العمل العالمي– فان دول المنطقة تقع في أسفل سلم المؤشر العام لنوعية إدارة الحكم (الرسم رقم 2).

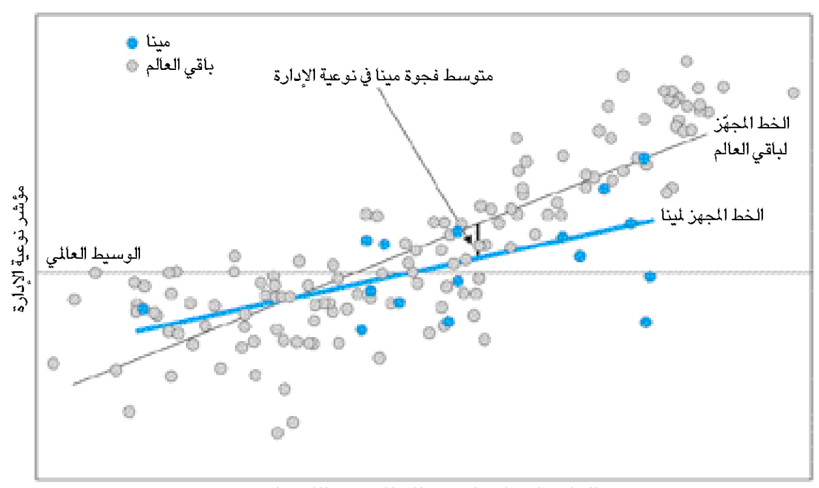
ان للفجوة في إدارة الحكم هذه مكونان أساسيان– مؤشر لنوعية الإدارة في القطاع العام ومؤشر للمساءلة العامة. المؤشرالأول يقيس فعالية وكفاءة البيروقراطية، حكم القانون، حماية حقوق الملكية، مستوى الفساد، نوعية التنظيمات وآليات المساءلة الداخلية. في هذا المؤشر، توازي دول المنطقة بشكل عام مثيلاتها على مستوى العالم،وان تخلفت عنها قليلا. فرغم بعض الاستثناءات، نجد أن لدول الشرق الاوسط وشمال أفريقيا (مينا) مستوى لادارة القطاع العام يقل عما يفترضه مستوى دخلها (بمعنى آخر، انها تقع تحت المتوسط العالمي المعدّل للدخل في الرسم رقم 3) ، وهذه الفجوة تزداد بالنسبة لدول المنطقة المرتفعة الدخل والمعتمدة على الموارد النفطية.

رسم 2. منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا تعاني من فجوة واضحة في مستوى إدارة الحكم مقارنة بباقي العالم...



ملاحظة: MENA15 تتضمن الجزائر، تونس، المغرب، لبنان، الجمهورية العربية السورية،جمهورية ايران الاسلامية، البحرين، المملكة العربية السعودية، الكويت، الأردن، جمهورية مصر العربية، عمان، جمهورية اليمن، الامارات العربية المتحدة، قطر. دول شرق آسيا (EA6) تتضمن ماليزيا، اندونيسيا، تايلند، الفيليبين، سنغافورة، و فييتنام. دول أميركا اللاتينية (LA6) تتضمن الأرجنتين، تشيلي، المكسيك، فينزويلا، البرازيل، والأوروغواي. دول وسط أوروبا (CE6) تتضمن جمهورية التشيك، سلوفاكيا، بولندا، رومانيا، بلغاريا، والمجر. المصدر: حسابات المؤلفين ارتكازا غلى مؤشر نوغية إدارة الحكم الذي يتضمن 173 بلدا حول العالم.

رسم 3. حين يتعلق الأمر بنوعية الإدارة، تضيق فجوة إدارة الحكم في الشرق الأوسط و شمال أفريقيا مقارنة بباقي العالم ومستويات الدخل لها اثر مهم



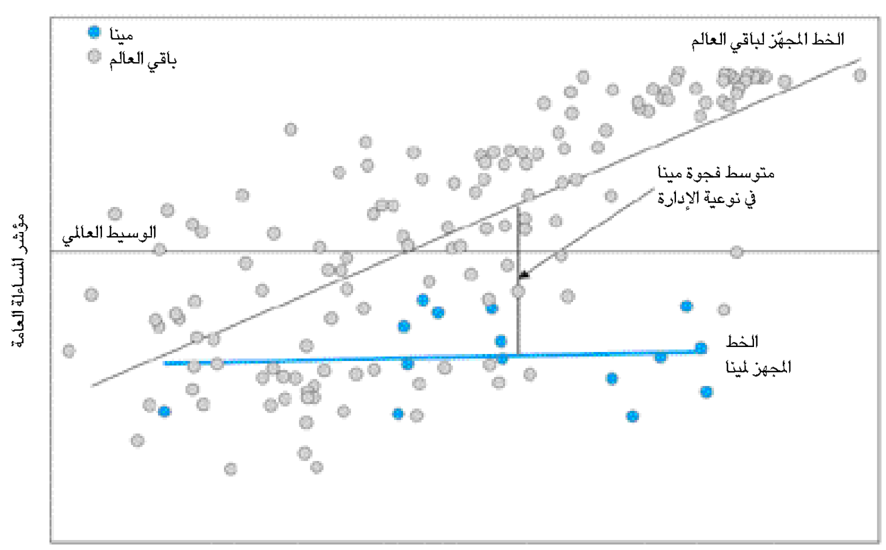
المصدر: حسابات المؤلفين، مرتكزة على مؤشر نوعية الادارة، وهي تغطي 173 دولة في مختلف أنحاء العالم.

ملاحظات :الاحصاءات لا تتضمن جيبوتي، العراق، ليبيا و الضفة الغربية وغزة.

ان مؤشر المساءلة العامة يقيس مدى انفتاح المؤسسات السياسية ومستوى المشاركة، احترام الحريات العامة، شفافية الحكومة وحرية الصحافة. في هذا المجال تتخلف دول المنطقة بشكل أكبر بكثير. في باقي العالم، ترتفع نوعية المساءلة العامة بارتفاع الدخل، لكن هذا لا ينطبق على منطقة الشرق الأوسط و شمال أفريقيا (وهذا ما يثبته الخط المسطح للشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الرسم 4). في بعض دول المنطقة الأعلى دخلا، تزداد الفجوة بشكل ملحوظ مقارنة بدول مماثلة في العالم. بل ومن الملاحظ أنه لا توجد دولة واحدة في المنطقة تتجاوز المتوسط العالمي لنوعية المساءلة العامة، سواء عدّل المؤشر للدخل أو لم يعدّل. في الخلاصة، سواء كانت المقارنة على مستوى الدولة الواحدة أو المنطقة ككل، فان المنطقة تتخلف في مقاييس المساءلة العامة، وكلما ازداد غنى الدولة، كلما كبرت الفجوة.

أما في داخل منطقة مينا، فهنالك فارق ملحوظ في مستوى المساءلة العامة بين الدول التي لا تملك موارد نفطية مهمة (الأردن، المغرب، لبنان، تونس ومصر) والدول النفطية (أنظر الرسم 5)، لأن دخل هذه الدول يعتمد على استغلال الموارد الطبيعية لا على خلق بيئة مؤاتية للنشاط الاقتصادي (كما هي الحالة، مثلا، في بعض دول شرق آسيا الغنية ككوريا وسنغافورة).

رسم 4. فجوة إدارة الحكم لمينا تتسع في مجالات المساءلة الخارجية وتأمين الحقوق السياسية والمدنية، بغض النظر عن المدخول.



الناتج المحلي الإجمالي للفرد في اللوغاريتم

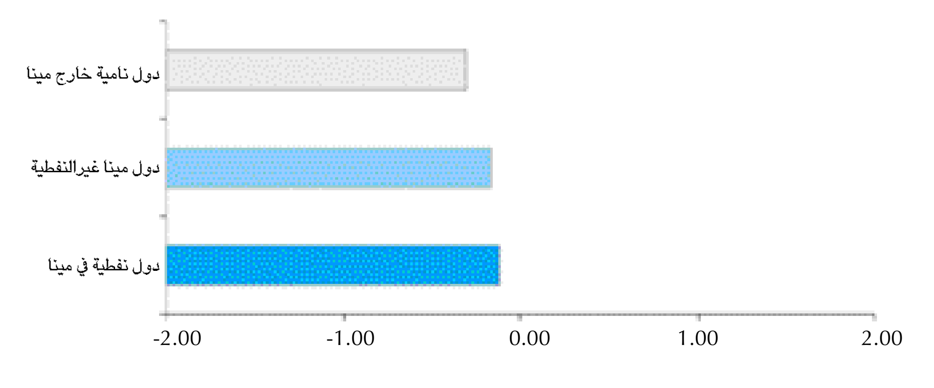
المصدر: حسابات المؤلفين، مرتكزة على مؤشر نوعية الادارة، وهي تغطي 173 دولة في مختلف أنحاء العالم.

ملاحظات: الاحصاءات لا تتضمن جيبوتي، العراق، ليبيا والضفة الغربية وغزة.

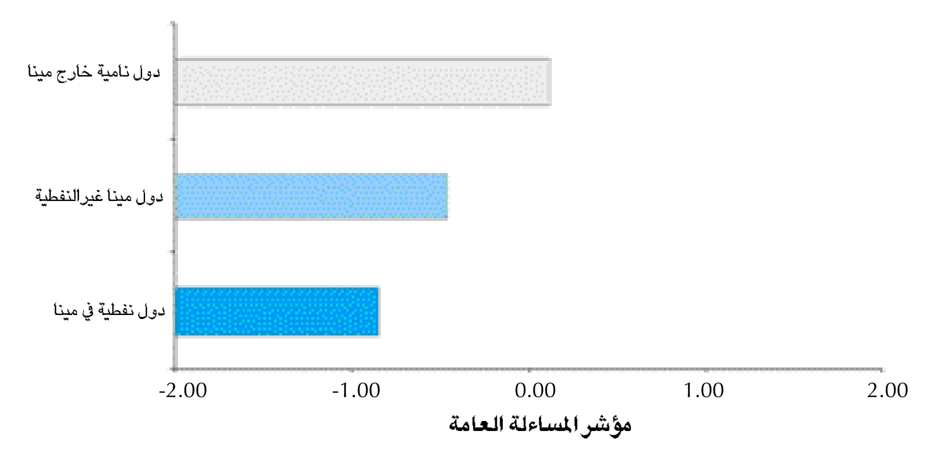
ضعف إدارة الحكم قد ساهم في ضعف النمو في منطقة الشرق الأوسط و شمال افريقيا...

منذ عام 1980 لم يتجاوز متوسط النمو الاقتصادي السنوي للفرد في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريفيا 0,9 بالمئة، أي أقل حتى من المعدل في دول جنوب الصحراء الافريقية. ان الانتاجية في حالة تراجع منذ ثلاثة عقود. وما يثير القلق أكثر هو تطاير النمو. ارتفاع الدخل لم تتم المحافظة على استمراريته كما أن الانخفاض في الدخل لم يتم انعكاسه بسرعة– سواء للدول المصدرة أو غير المصدرة للنفط. قارن ذلك بدول شرق آسيا التي نمت بسرعة بصورة مستدامة، باستثناء فترة أزمتها الاقليمية في 1997–1998

رسم 5. فجوة المساءلة العامة هي أسوأ لدول مينا المعتمدة على النفط.



مؤشر نوعية الادارة



المصدر: حسابات المؤلفين، مرتكزة على مؤشر نوعية إدارة الحكم، و هو يغطي 173 دولة في مختلف أنحاء العالم.

دول الشرق الأوسط النفطية تتضمن الجزائر، البحرين، جمهورية ايران الاسلامية، الكويت، عمان، قطر، المملكة العربية السعودية، الجمهورية العربية السورية، الامارات العربية المتحدة،جمهورية اليمن. دول الشرق الأوسط غير النفطية تتضمن لبنان، تونس، المغرب،جمهورية مصر العربية، الأردن.

إن جذور ضعف النمو في الشرق الأوسط وشمال افريفيا تكمن في فجوة إدارة الحكم. بالفعل، فان المحاكاة التي أجريت على الكمبيوتر تثبت أنه لو كان متوسط مستوى الإدارة العامة في المنطقة موازيا لبعض الدول الآسيوية العالية الأداء (ماليزيا، اندونيسيا، الفيليبين، سنغافورة وتايلاند) لكانت معدلات النمو قد زادت بما يقارب نقطة مئوية في العام. ان فجوة التنمية تنعكس في فجوة النمو هذه: لو كانت المنطقة قد نمت بنفس سرعة هنغاريا، ماليزيا أو الدول الأخرى عالية الأداء خلال الخمسة عشر عاما الأخيرة لكان متوسط الدخل في المنطقة ضعف ما هو عليه اليوم– الضعف! هذا مع العلم بأن التأخر قد يكون أكبر لأن الحسابات لا تتضمن الآثار الكاملة للمساءلة العامة، التي يقل مستواها بشكل كبير في دول المنطقة عما هو في الدول عالية الأداء التي جرت معها المقارنة.

... لأن إدارة الحكم الرديئة قد قيّدت مناخ الأعمال

ان للعديد من العوامل يدٌ في الأداء الاقتصادي المخيب للمنطقة، ولرداءة إدارة الحكم دور مركزي في الكثير من هذه العوامل. إدارة الحكم تساهم في رسم السياسات وتطبيقها، وهذه السياسات تحدد بدورها وجود مناخ أعمال سليم وجذاب للاستثمار والانتاج من عدمه.

ان التجارة تتفاعل مع الحوافز والكلفة والقيود المفروضة عليها – وهذه العوامل مجتمعة تشكل ما يسمى بـ «مناخ الأعمال»، أو«مناخ الاستثمار» والعبارة الأخيرة أضيق نطاقا. إن دور الحكومة يكمن في التأثير على مناخ الأعمال والاستثمار عبر رسم وتطبيق السياسات. المطلوب سياسات جيدة– وتطبيق جيد لهذه السياسات في آن. تواجد أحد هذين العنصرين دون الآخر لا يؤدي إلى نتيجة.

بالنسبة لمعظم دول الشرق الأوسط وشمال افريقيا، ان المناخ الاداري للأعمال لا يزال متخلفا بشكل كبير عن الدول المنافسة في مختلف أنحاء العالم. في المغرب، صرحت أكثر من نصف الشركات في احصاء أجري مؤخرا بأنها تعين وسطاء أو موظفين مختصين بالتعامل مع ادارات الدولة (البنك الدولي أ2000).[1] أما في الأردن، فان على كل مستثمر ينوي تسجيل شركة جديدة الانتظار ثلاثة أشهر، ينقضي نصفها لاجراء معاملة واحدة– التفتيش من قبل الوزارة المختصة(البنك الدولي ج2003).[2] إن ارتفاع التكاليف والمخاطر بالنسبة على الأعمال لا يقلل فقط من كمية الاستثمارات الجديدة، بل ويؤثر سلبا على نوعية وفعالية الاستثمارات القائمة، مما ينعكس سلبا على النمو.

ان تحسين مستوى التضمينية و المساءلة في آليات إدارة الحكم في الشرق الأوسط وشمال افريقيا سيساعد في ثلاثة أشكال: عبر التقليل من استمرارية الأثر السلبي للسياسات الإختيارية والمنحرفة. عبر تحسين الاداء الاداري مما يقلل من كلفة ومخاطر الاستثمار والأعمال. وعبرتحسين مستوى الخدمات العامة التي تزيد من انتاجية قطاع الأعمال.

أولا، ان الحكم الجيد، وان كان لا يضمن بحد ذاته سياسات اقتصادية حسنة، الا أنه يؤمن آليات –كالنقاش العام حول أثر السياسات الحكومية– تساعد على التقليل من استمرارية السياسات المنحرفة والخاطئة. وعبر تأمين المساءلة العامة للسياسيين والموظفين، فان الحكم الجيد سيسهم في حسن تطبيق السياسات الاقتصادية المؤدية للنمو. ان الشفافية والتنافسية، وهما ركائز المساءلة، اضافة الى التضمينية في عملية إدارة الحكم تشكل مجتمعة خط دفاع ضد تلك القيادات والسياسات القابلة لإضعاف فعالية قطاع الأعمال ولتفّشي اللاكفاءة والجشع.

ثانيا، ان إدارة حكم أفضل ستسّهل انشاء مشاريع تجارية جديدة وإدارة وتوسيع النشاطات الموجودة. ان ادارات كفؤة ومسؤولة تخفض من كلفة المعاملات (الدخول الى السوق، التشغيل، الخروج من السوق). كما أن الشفافية والتضمينية تزيدان من مستوى التنسيق وتبادل المعلومات بين الدولة والقطاع الخاص مما يعزز التيقن والدقة في تطبيق القواعد والتنظيمات الحكومية.

كما أن إدارة حكم أفضل تزيد من مرونة الدول في تجاوبها للأزمات الاقتصادية– كما تبدّى خلال أزمة جنوب–شرق آسيا في التسعينات، فالدول التي تميزت بمؤسسات ذات نوعية أفضل تمكنت من التعافي بشكل أسرع. والقاعدة نفسها تنطبق على تلك دول في الشرق الأوسط وشمال افريقيا التي تكيّفت بصورة أفضل مع الدورات النفطية، فالدول التي تمكنت من التعافي بسرعة منذ منتصف التسعينات من آثار تقلبات أسعارالنفط يعود نجاحها الى التفوق النوعي لمؤسساتها. في الخلاصة: ان آليات الحكم الجيد تسهل التعامل مع عوامل التطايرالاقتصادي الخارجية ، كأسعار النفط مثلا.

ثالثا، ان المشاريع الاقتصادية تدار في محيط تجاري يعتمد على توفير الخدمات العامة بشكل مرض و كفوء وعادل (كالطرقات الآمنة والمصانة جيدا مثلا) وعلى التطبيق الفعال والعادل للتنظيمات العامة (كقوانين التنافس وتنظيمات الاحتكارات الطبيعية وجمع الضرائب وما شابه). من الممكن تحقيق هذا أولا عبر مشاركة أشمل لمصالح رجال الأعمال والعمال والمستهلكين في تحديد الأولويات للخدمات العامة ومراقبة وتقييم أداء

الحكومات في توفيرهذه الخدمات، وثانيا عبر تفعيل آليات المساءلة التي تضمن نزاهة وكفاءة المسؤولين والموظفين والذين يوفّرون هذه الخدمات العامة. ومن الممكن لهذا المناخ أن يطور أكثر عبر سياسات اقتصادية وتنظيمية جيدة يضعها سياسيون مسؤولون.

بالطبع، فان بامكان قيادات قوية أن تنهض بمستوى الرفاهية الاقتصادية لبلدانها، كما حصل خلال حكم بنوشيه لتشيلي و لي كوان يو لسينغافورة وبورقيبة لتونس، أو الصين خلال العقدين الأخيرين. هذه الامثلة تثبت أن وجود آليات مساءلة داخلية فعالة يمكن أن يخفف أثر غياب مساءلة خارجية قوية. لكن القيادة القوية والمساءلة الداخلية الفعالة لا يمكنهما أن تعوضا غياب الحكم الجيد ككل على المدى الطويل، كما أثبتت حالة اندونيسيا. ان فعالية المساءلة الداخلية تقل عندما تزداد المسائل عددا وتعقيدا – لأن الرفاهية لا تتطلب الرفاه المادي وحسب، بل تتطلب أيضا حقوقا أساسية كامنة في الحكم الجيد، لأن حرية التعبير أساسية لتأمين توزيع عادل لمكاسب التنمية، لأن الخدمات المعقدة في دنيا العولمة تحتاج الى تبادل حر للمعلومات تؤمنه مشاركة المواطنين خير تأمين. يجدر الاشارة هنا الى حالة الصين، حيث أدى الاعتماد المبالغ فيه على المساءلة الداخلية الى صعوبة في السيطرة على انتشار وباء «السارس» في فترة تفشّيه الأولية.

وفي أية حال، فانه من النادر أن نجد حكاما كفؤين برغم كونهم لا يخضعون للمساءلة. ان ندرة هذه الحالات خير إثبات أن تواجد القيادة المتنورة والحكم الرديء في آن معا لا تعدو كونها مصادفات تاريخية – في منطقة الشرق الأوسط كما في باقي العالم ان لم يكن أكثر.

الحكم الرديء قد آذى نوعية الخدمات والسلع العامة

ان توفير الخدمات العامة هو موضع اهتمام دائم لدول الشرق الأوسط و شمال افريقيا، و قد تم تحقيق بعض النجاحات الملحوظة في هذا المجال. فقد ارتفعت نسبة التسجيل الإجمالية في المدارس الابتدائية في عمان من 3٪ عام 1970 الى 72٪ عام 2000. في لبنان، لم يكن أي من الأطفال تقريبا تحت ال12 عاما ملقحا ضد الثلاثي (الدفتيريا، الحصبة و التيفوئيد) عام 1980, لكن مع عام 1993 تم تلقيح أكثر من 93٪ من الأطفال. في تونس، كا هناك أقل من خط هاتفي واحد لكل عشر نسمات عام 1990– ولكن الرقم ارتفع اليوم الى أكثر من خط لكل خمسة مواطنين. و بين عامي 1990 و 1999, شقت جمهورية مصر العربية ما يزيد على 18000 كيلومتر من الطرقات، في حين بنت جمهورية اليمن ما يقارب 16000 كلم.

ومع ذلك، لا يزال هنالك الكثير من الثغرات في الخدمات العامة في المنطقة، خاصة اذا قارنا النتائج التي حققتها دول المنطقة مع الدول التي تماثلها في الدخل. ان معدل وفيات الأطفال في مصر، بالرغم من تحسنه، ما زال يتجاوز ال69 بالألف عام .1999 وهو معدل أعلى بكثير مما نجد في أندونيسيا (42 بالألف) و هي دولة لا يتجاوز معدل دخل الفرد فيها نصف معدل دخل الفرد المصري. في الامارات العربية المتحدة فقط، وهي من أغنى دول المنطقة، يوازي معدل وفيات الأطفال المعدل الهنغاري و الماليزي، أي 8 بالألف تقريبا، فان اثنين من كل خمسة راشدين في المغرب يعانيان من الأمية و أكثر من ثلاثة من كل خمس راشدات. وهي نسبة تقارب دول أشد فقرا بكثير كموزمبيق أو باكستان.

لماذا نجد أن البيروقراطيين المصريين بارعون في شق الطرقات، لكنهم بطيئون في محي الأمية؟ لماذا نجد أن الاداريين اللبنانيين فعالون في تلقيح الأطفال، لكنهم أقل فعالية في خفض نسبة وفيات الأطفال؟ ولماذا كانت تونس ناجحة في رفع عدد خطوطها الهاتفية، ولكنها فشلت في تعميم استعمال الانترنت، وسيلة العصر المعرفية؟

من الواضح أن النواقص هذه لا تعود الى قلة الكفاءة لدى الاداريين في دول المنطقة، تشهد على ذلك نتائج المنطقة في مؤشر مستوى الادارة. ان أطروحة هذا الكتاب تقول بأن ضعف أداء الدولة يعود الى ضعف آليات إدارة الحكم، خاصة تلك التي تتعلق بالمساءلة العامة.

ان كمية ونوعية الخدمات العامة تعتمد على التفاعل بين ثلاثة أطراف: السياسيون وصانعي السياسات؛ المؤدون للخدمات العامة (سواء كانوا موظفين في هيئات ومؤسسات الخدمات العامة أو ملتزمين خاصّين يعملون بتفويض من الدولة)؛ والمواطنون المستفيدون من هذه الخدمات كزبائن، بصفتهم أفرادا كما من خلال كونهم وسطاء في المجتمع المدني.

ان هيئات الخدمات العامة (التي تتضمن المدارس والمستوصفات الحكومية والهيئات التنظيمية أيضا) يتوقع منها تأمين الخدمات التي تقع في نطاق مسؤوليتها – كتعليم الأولاد، معالجة المرضى، صيانة الطرقات، تقدير و جباية الضرائب بشكل عادل، سريع وفعال، اصدار الرخص حسب القوانين المرعية. باختصار، فان هذه الهيئات مسؤولة عن خدمة زبائنها. ان التحدي الذي يواجه السياسيين وصانعي السياسات هو تحفيز ومراقبة هذه الهيئات الخدماتية. لهذه الغاية عليهم أن يصمموا آليات داخلية للرقابة

والمساءلة لتزيد المعلومات حول كيفية تأدية هذه الخدمات (الشفافية)

ولتحديد عواقب ومكافآت للأداء الجيد والرديء (التنافسية). اضافة لذلك، ان عليهم أن ينموا أخلاقيات الخدمة العامة والأمانة في إدارة الممتلكات العامة – وهي صفات الهيئات الخدماتية الناجحة.

كيف يتم تطبيق ذلك في حالة الشرق الأوسط وشمال افريقيا؟ فلنأخذ إدارة الموازنة على سبيل المثال (وهي عنصر اساسي لكل هيئة خدماتية عامة). ان حكومات المنطقة طالما اعتمدت على نظام الادارة التقليدي للموازنة: ربط الموازنة السنوية بخطط تمتد على عدة سنوات، اعتماد تحاليل التكاليف والأرباح، ارساء وسائل رقابة مالية. في المقابل، قلما ركزت حكومات المنطقة على توجيه أداء النظام: كالتوظيف و الترقية حسب الكفاءة للموظفين (وهم فعليا من يتولى تنفيذ الموازنة)، منح الاستقلالية التي تحتاجها الهيئات العالية الاداء، منح رواتب تنافسية، وكلها عوامل أساسية للمساءلة الداخلية الحسنة ولأنظمة إدارة الاداء الفعالة.

السياسيون و صانعو السياسات بحاجة أن يجدوا وسائلا لتعزيز أنظمة المساءلة الدخلية بواسطة آليات للمساءلة الخارجية. هذا ينطبق بشكل خاص على الخدمات التي تتطلب قدرا كبيرا من التعامل الشخصي كالتعليم أو اصدار الوثائق الرسمية. وهذه حالات لا تكون أجهزة الرقابة المركزية فيها فاعلة أوعملية. من الممكن أن يقوم المواطنون المتعاملون بشكل مباشر مع هذه الهيئات بمساعدة الموظفين في هذه العملية عبر تقييم أداء الهيئات المعنية أو حتى عبر المشاركة الفعلية في عملية إدارة هذه الهيئات. باختصار، فان متلقي الخدمة هو أفضل من يمكن أن يقرر فيما اذا كان مستوى الخدمة مرضيا أم لا. وهذا يمثل أولى قنوات المساءلة الخارجية وهي القائمة بين المواطن\الزبون ومقدم الخدمة.

ولكن ماذا لو لم يأخذ السياسيون وصانعو السياسات مهمتهم في تفويض ومراقبة تأمين الخدمات العامة على محمل الجد؟ أو لم يكونوا – ببساطة – على صلة بالمصلحة العامة؟ في هذه الحالات، يلزم المواطنون والجمعيات المدنية قنوات لوضع قادتهم في موضع المسؤولية. وهذا يحقق جزئيا عبر انتخابات نزيهة وتنافسية ولكن أيضا عبر آليات متعددة للتعبير عن الحاجات والمخاوف، كالجمعيات والمشاورات الرسمية والدراسات المستقلة ووسائل الاعلام. هذه هي القناة الثانية للمساءلة الخارجية وهي بين المواطنين من جهة والسياسيين وصانعي السياسات من جهة أخرى.

كما سبق وذكرنا، فان المساءلة هي نقطة الضعف الأساسية في منطقة الشرق الأوسط و شمال افريقيا، وبخاصة – وليس حصرا – قنوات

المساءلة الخارجية. ان تعبير وخيار المواطن/الزبون بالنسبة لتوفير الخدمات العامة ناقصة بشكل كبير، ان لم تكن معدومة، فالآليات التي تسمح للمواطن بتقييم الخدمات سواء للهيئات الخدماتية أو للسياسيين هي محدودة ومقيدة.

ان العديد من الابتكارات تظهر في العالم لتقوية وسائل المساءلة هذه، وان قلة يجرّب في بلدان الشرق الأوسط و شمال افريقيا. الا أن هذه التجارب، وهي صارت مألوفة في أكثر أنحاء العالم، ما زالت نادرة ومتفرقة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا. على سبيل المثال، فان ماليزيا قد بدأت بارساء الموازنة الموجهة للأداء منذ أواخر الستينات. الآن فقط، بعد ثلاثة عقود بدأت بعض دول الشرق الأوسط و شمال افريقيا بالتفكير بهذه الوسيلة جديا. و اذا أخذنا بعين الاعتبار فترة التأقلم الطويلة اللازمة لادخال هكذا أنظمة، فان هذا التأخر يصبح بالغ الكلفة على المساءلة الداخلية.

ان استطلاعات الزبائن والمؤسسات، آليات التقييم، استطلاعات الرأي والوسائل الأخرى لإعطاء المستفيدين فرصة للتعبير عن آرائهم من أداء الخدمات العامة هي اجراءات اعتيادية في معظم الدول، ولكنها تعتبر الاستثناء في الشرق الأوسط وشمال افريقيا. هذا النقص تعكسه ندرة المعلومات المتوافرة حول إدارة الحكم في دول الشرق الأوسط وشمال افريقيا. كما أن الزبائن لا يملكون الكثير من الخيارات في كيفية تلقي الخدمات لأن تخصيص الاحتكارات العامة يسير ببطء شديد. كما أن الشرق الأوسط وشمال افريقيا هي المنطقة ذات الحكومات الأكثر مركزية، هذا بالرغم من أن العديد من الخدمات وخصوصا خدمات الصحة والتعليم الأساسية يمكن أن تؤدى بشكل أكثر فعالية بواسطة الحكومات المحلية. ان الادارات المحلية تملك معلومات أكثر وأفضل حول حاجات سكانها، كما أن التجمعات المحلية كفيلة بممارسة مسألة قادتها بطريقة أفضل. أخيرا، تجدر الاشارة الى أن آليات المساءلة الخارجية لا تزال تحت الرقابة المشددة – إن لم تكن غير مشجعة – في العديد من دول المنطقة (كما هي الحال مع الصحافة و منظمات المجتمع المدني).

سد فجوة المنطقة في إدارة الحكم هو تحدٍ و فرصة في آن

ان سد الفجوة في إدارة الحكم يشكل تحديا لحكومات و شعوب المنطقة، لكنه أيضا يشكل فرصة قد تثمر مكاسبا جمة على مستوى النمو الاقتصادي المستقر، الاستقرار الاجتماعي و التنمية البشرية.

ان الرجال و النساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا يعيشون اليوم مرحلة آمال متنامية– و خيبات متفاقمة. ان الاقتصادات منهكة بسبب النمو السكاني المتسارع، ومعدله من الأعلى في العالم، مما يزيد عددا متصاعدا من طالبي الوظائف الى القوة العاملة. ان التطلعات تتنامى عاكسة المقارنات التي تعقد باستمرار مع دول أخرى، وهذه المقارنات بين الدول يعززها عصر ثورة الاتصالات الذي تكشف الفروقات بوضوح أكبر. بالنسبة لهؤلاء الشباب و الشابات فان على الاقتصاد أن ينتج فرص مولدة للدخل عبر النمو الاقتصادي ، وعلى الحكومات أن تؤمن الخدمات تتراوح بين تأمين التعليم و خلق مناخ مؤات للأعمال. ان الحكم الجيد من الوسائل التي تؤمن النمو والترقي الاجتماعي، كما أنه من الأبعاد الأساسية للتنمية البشرية ذاتها.

بالرغم من ذلك، فان منطقة الشرق الأوسط و شمال افريقيا تسير في طريق تنموي هش للغاية. ولم تتمكن أي من دول المنطقة من تأسيس طريق تنموي مستدام بالرغم من العائدات النفطية الهائلة لبعض الدول، بل و ربما، بسبب هذه الثروات. ان فجوة التنمية الاقتصادية معطوفة على الفجوة بين الآمال و الواقع تهدد امكانية التقدم في المنطقة.

ان تحدي إدارة الحكم لا يكمن في اختيار القادة «المناسبين» أو في ارساء السياسات الاقتصادية و الاجتماعية ''المناسبة''، على الرغم من أهمية هذه الأمور. ان التحدي يكمن في ضمان أنّ عمليات اختيار،وتغيير أو تجديد ولاية القادة، ورسم ومناقشة وإرساء وتقرير وتنفيذ السياسات ستؤمن فرصة لجميع أفراد الشعب (بصفتهم مواطنين ومستفيدين من خدمات الحكومة) للتعبير عن خياراتهم و المشاركة في الحوار ووضع الحكومات تحت المسؤولية للعمل لصالحهم. الحكم الجيد لا يضمن بحد ذاته نتائج جيدة من حيث القادة والسياسات، لكنه شرط لا غنى عنه لمنع استمرارية النتائج المخيبة والسياسات غير الفعالة والإنتقال الى نتائج وسياسات أفضل.

ان العناصر الخارجية (الثروات النفطية، عدم الاستقرار الذي تسببه النزاعات أو احتمال وقوعها، التدخلات الخارجية الناجمة عن المصالح الجيوستراتيجية) قد اعاقت نشوء مؤسسات الحكم الجيد في العديد من دول المنطقة. بل وان هذه الظروف قد عززت سلوكيات و ترتيبات حكم تناقض مبدأ المساءلة وتضع المواطنين تحت رحمة الدولة. ان الاستجابة لتحدي الحكم الجيد ستعني تحويل هذه الاعاقات الى فرص عبر العمل على العديد من الجبهات مما يمكن أن يقود الى إدارة حكم أفضل– و بالتالي الى أداء اقتصادي أفضل.

ان مسؤولية النهوض بتحدي الحكم الجيد لا تقع حصرا، أو حتى أساسا، على عاتق الحكومات. السبب؟ لأن العديد من الأطراف داخل الحكومة (والعديد خارجها) قد تقاوم الاتجاه الى إدارة حكم أكثر تضمينية ومسؤولية. ان الحكم الجيد يتطلب –بالطبع– العديد من الخطوات من جانب الحكومة، ولكنه يتطلب أيضا مشاركة فاعلة من قبل الشعب. بناءا على ذلك، فان تحدي إدارة الحكم يشكل تحديا للجميع في المنطقة. أما في خارج المنطقة، فان الحكومات والمنظمات الأجنبية تتحمل مسؤولية تصميم علاقاتها مع دول المنطقة بصورة تقترب أكثر من هدف مساعدة هذه الدول على النهوض بتحدي إدارة الحكم، بدلا من دعم سلوكيات ومؤسسات الحكم الرديء عبر التحالفات والمساعدات المصلحية.

ان النهوض بهذا التحدي ليس بمسألة سهلة، سواء على المستوى التقني أو المؤسساتي. ان الحكم الرديء يعكس فشل المؤسسات، لكن خلق مؤسسات أفضل يتطلب قيام فئة جديدة من المؤسسات، خصوصا التي تختص بتأمين مشاركة نشطة، فعالة وأكثر تضمينية.

ان مسار المرحلة الانتقالية سيختلف من دولة الى دولة، لكنه سيتميز على الأغلب بوفاقات و حلول وسطى. ان الوفاقات على مثال الديموقراطية التوافقية في لبنان أو تعيين ممثلين من الفئات المهمشة في المغرب، جمهورية مصر العربية والبحرين تهدف الى بناء مؤسسات أكثر تمثيلا للشعب في وجه تقاليد أو مؤسسات أخرى تحد من التضمينية. ان الانتقال الى الحكم الجيد يتطلب أيضا تساهلا مع التسويات والأخطاء ريثما تكتسب مؤسسات الحكم الجيد (كمؤسسات المشاركة) قوة ومصداقية. ان العديدين يتخوفون من أن فتح قنوات المساءلة الخارجية قبل تكوين مؤسسات مجتمع مدني كفؤة سيؤدي الى الفوضى، الا أن هذه المخاوف غالبا ما تكون محض مبررات للحكم القمعي، اللاشمولي واللاتشاركي، وتساهم هذه المخاوف في خنق المؤسسات اللازمة لتأمين الاستقرار.

ان أحد الدروس المكتسبة من تجارب اصلاح إدارة الحكم حول العالم هو أن الانتقال الى التضمينية و المساءلة والمشاركة يستلزم وقتا لأنه يتضمن تغيير تقاليد ومواجهة مصالح المستفيدين من الوضع الراهن. فالتصويت العام مثلا لم ينتشر في الدول المتقدمة حتى أواسط القرن العشرين، أي بعد ما يقارب القرنين من ولادته كمفهوم نظري في أوروبا و أمريكا. ان الموازنة المحفزة للأداء اعتمدت في الولايات المتحدة في الستينات كوسيلة لتعزيز مساءلة وفاعلية الدولة، وهي لم تعمم بعد على مستوى العالم.

لكن هنالك أسباب للتفاؤل. ان دولا كثيرة في مختلف أنحاء العالم قد

تمكنت من تدعيم آليات إدارة الحكم من دون فقدان الاستقرار و قد كانت النتيجة أداءاً اقتصاديا أفضل. كما لوحظ أن اصلاحات إدارة الحكم في أوروبا الشرقية كانت أكثر نجاحا من مثيلاتها في دول الاتحاد السوفياتي السابق بفضل أنظمة سياسية أكثر تنافسية، مما عزز نمو و تأثير مجموعة كبيرة من المنظمات الأهلية الداعمة للاصلاحات.

أما ضمن منطقة مينا فان هنالك أيضا دواع للتفاؤل. ان معظم دساتير دول المنطقة تكرس قيم الحكم الجيد، كما أن حكومات المنطقة ما تزال ملتزمة الى حد بعيد بتأمين خدمات عامة جيدة لمواطنيها. بالاضافة الى ذلك، فان النقاش حول إدارة الحكم، وان كانت تعرقله الرقابة الحكومية وندرة المعلومات، هو حقيقة واقعة. هنالك أيضا دلائل على بعض التقدم على أكثر من جبهة في المنطقة، مع اختلاف قوة ونطاق هذه المكاسب، وهي تتراوح بين انتخابات بلدية ناجحة في لبنان و جمهورية إيران الإسلامية، اطلاق مبادرات لانشاء الحكومة الإلكترونية (e-governments) في معظم الدول، اعتماد استطلاعات لآراء مستهلكي الخدمات العامة في الأردن والضفة الغربية وغزة، انتخاب برلمانات جديدة في البحرين والمغرب، مشاركة المواطنين في إدارة بلدية عدن، وإنشاء ديوان مظالم في تونس و الجزائر.

أي برنامج لإصلاح الحكم بحاجة الى أخذ بعين الاعتبار القيمتين التؤامين: التضمينية و المساءلة

يجب على بعض المفاهيم العامة –التي تم تفصيلها في هذا الكتاب– أن تكون حاضرة في عملية رسم و اختيار السياسات. ان التضمينية و المساءلة هما نقطتا الانطلاق لأي برنامج يسعى لتحسين إدارة الحكم. فيما يخص التضمينية، فان تأمين الحقوق الأساسية يجب أن يكون مضمونا في كل عناصرالبرنامج (بما فيها حق المشاركة الكاملة في عملية إدارة الحكم، حق المساواة أمام القانون، وحق المعاملة المتساوية من قبل الهيئات الحكومية). أما بالنسبة للمساءلة، فان على عنصري الشفافية والتنافسية أن يقودا عملية تصميم البرنامج وتقرير محتواه.

ان المساءلة تتضمن آليات مساءلة داخلية، موازية تقريبا لمؤشر مستوى الإدارة في القطاع العام. كما أنها تتضمن آليات مساءلة خارجية، موازية تقريبا لمؤشر المساءلة العامة. إن الآليات الداخلية تنفذها الدولة، مع دعم وضغط شعبيين، في حين أن الآليات الخارجية يبادر بها الشعب، برضا وتيسير من الدولة.

على برنامج الاصلاح أن يستهدف الغاء العوائق التي تحد التضمينية والمساءلة مثل الرقابة على انشاء الجمعيات الأهلية، موافقة أصحاب السلطة على المرشحين الى الانتخابات أو اخفاء المعلومات حول الانفاق الحكومي. كما أن على هذه البرامج أن ترسي آليات أكثر فاعلية لتعزيز إدارة الحكم، كاصدار تشريعات ضد الممارسات التمييزية في القطاع العام وتصميم نظام شفاف للرقابة والمراجعة يهدف لتقييم الالتزام بالقوانين الجديدة و تصحيح الخلل.

... بدءاً بالالتزام الكامل من قبل الدول

ان المستلزمة الأولى هي التزام علني وصريح بتحسين تضمينية الدولة وبتعزيز الشفافية و التنافسية في ادارة الشؤون العامة. على هذا الالتزام أن يكون مشتركا بين الدولة (بكل سلطاتها وقطاعاتها) والشعب (كأفراد ومنظمات أهلية).

ان التصريحات الحكومية الرسمية تعلن عن اعتماد اتجاهات جديدة بشكل مرئي يسمح بالمراقبة. ان هذه التصريحات تكسب مصداقية لو تم صياغتها في اطار تشاركي يعبر عن هموم المواطنين ويبني اجماعا شعبيا يشعر من خلاله الجميع بأنه معنيّ.

... من أجل تصميم و تنفيذ برنامج لتحسين إدارة الحكم

على هذا الالتزام أن يتبع بعملية يشارك فيها كامل المجتمع لتصميم برنامج لتحسين إدارة الحكم. ان الهدف هو الوصول الى اجماع حول الاتجاهات الأساسية لتحسين إدارة الحكم وحول الاجراءات التي تعزز التضمينية والمساءلة عبر عدد واسع من القضايا و المؤسسات، وحول تعريف المؤشرات التي ستستعمل لقياس مدى التقدم ولتعديل البرنامج تدريجيا.

على هذه العملية أن تضع معاييرا مرتفعة لاشراك جميع فئات المجتمع في المشاورة والنقاش، وعليها أن تؤمن شفافية قصوى عبر جعل المشاورات علنية و تشجيع الاعلام على المشاركة في النقاش، وعليها أيضا أن تثير حسّا مدنيا قويا يشجع على المشاركة. ان عملية من هذا النوع كفيلة بتخفيف أثر السجل الضعيف للمنطقة على مستوى المساءلة العامة.

... بالاعتماد على الجبهات الخمسة للحكم الجيد

ان على برنامج تحسين إدارة الحكم أن يصمم تبعا للجبهات الخمسة

للحكم الجيد: (1) إجراءات لتحسين التضمينية، (2) إجراءات على المستوى الوطني لتعزيز المساءلة الخارجية، (3) إجراءات على المستوى المحلي تعضد المساءلة الخارجية، (4) فصل و توازن بين السلطات بغية تقوية المساءلة الداخلية، (5) إصلاحات إدارية لتعزيز للمساءلة الداخلية (الرسم 6).

ان الجبهات الخمسة مترابطة، فالتضمينية مثلا، وهي قيمة مهمة بحد ذاتها، مكوّن لا غنى عنه للمساءلة الجيدة، خاصة المساءلة الخارجية. كما أن آليات المساءلة الداخلية و الخارجية لا تحل احداهما محل الأخرى، بل الواحدة تعضد الأخرى وتقويها. ان آليات أقوى للمساءلة الخارجية ستكشف مكامن الضعف في آليات المساءلة الداخلية، في حين أن هنالك حاجة لآليات مساءلة داخلية أقوى من أجل تحصيل معلومات حول أداء وأفعال الحكومة، وهي اساس المساءلة الخارجية.

على أي برنامج فعال أن يتخذ اجراءات على الجبهات الخمسة، حتى لو كانت هناك قائمة طويلة من الاجراءات على الجبهة الواحدة. فيما عدا ذلك، فان عناصر كل برنامج وطني وآليات تطبيقه المفصلة يجب أن يقررها المجتمع في كل دولة بشكل توافقي عبر التشاور والنقاش.

تعزيز التضمينية

الخطوة الأولى لتحسين التضمينية هي اعتماد قوانين و تنظيمات تضمن وتوسع نطاق الحقوق والحريات الأساسية للجميع المتعارف عليها عالميا، وهذا يتضمن حق المشاركة المتساوية في عملية إدارة الحكم وحق المساواة أمام القانون و بالتالي، حق المساواة في المعاملة من قبل الهيئات الحكومية. هناك العديد من الأمثلة عن الاجراءات المعززة للتضمينية: توسيع نطاق المشاورات العامة، اعطاء حرية أكبر للاعلام، تقليص القيود على منظمات المجتمع المدني، الغاء القوانين والتنظيمات التمييزية و الانصاف في تأمين الخدمات الصحية والتعليمية. لكن القوانين كثيرا ما تكون مجرد إعلانا لنيات حسنة.

لذا، فان الخطوة التالية هي ارساء آليات تضمن احترام هذه القوانين والتنظيمات -- آليات مساءلة داخلية وخارجية، وآليات لتصحيح تبعات سياسات ماضية فيما اذا دعت الحاجة لذلك.

رسم ٦ : برنامج لتحسين إدارة الحكم

التضمينية

إجراءات تحسين
- المطالبة بحق الجميع للتصويت لكل الوظائف المنتخبة
- خفض التميز في القوانين والتنظيمات
- توسيع نطاق آليات الدولة التشاورية
- تشجيع منظمات المجتمع المدني العريضة القاعدة
- مراقبة إذا ما كان موظفو الهيئات الخدماتية العامة يعاملون المواطنين على أساس المساواة.
- تصويب السياسات التهميشية والتمييزية الماضية.

برنامج لتحسين إدارة الحكم

المحاسبة الخارجية

مبادرات وطنية
- المطالبة بالمزيد من العلنية وحرية
- الحصول على المعلومات حول نشاطات الحكومة
- تشجيع النقاشات العامة عن السياسات من قبل ممثلين عن المجتمع المدني
- توليد مراقبة وتوزيع بينات عن نوعية إدارة الحكم
- المطالبة بالمراقبة الخارجية لضمانة انتخابات مفتوحة للجميع حرة ونزيهة
- تشجيع وسائل اعلام حرة ومسؤولة

مبادرات محلية
- إدخال آليات تقييم من الزبائن إلى مؤدي الخدمات ، ونشر النتائج
- زيادة التنافس بين هيئات الخدمات العامة ومؤدي الخدمات العامة في القطاع الخاص
- اعتماد سياسات تقوي وتمكّن السلطات المحلية المنتخبة
- خلق فرص اشراك متزايد للجمعيات الأهلية

المحاسبة الداخلية

إجراءات مراقبة وطنية
- زيادة سلطة البرلمان الرقابية وقدرته على مراقبة السلطة التنفيذية.
- ضمانة استقلالية القضاء بصورة أكبر
- تحسين القدرة الإحترافية للبرلمان والقضاء.
- تقوية أجهزة الرقابة المستقلة الأخرى ومطالبتها بالمراجعة .

إجراءات إدارية
- التركيز على الأداء خاصة في مراقبة النفقات العامة
- إصلاح الوظيفة العامة عبر التركيز على تقييم النتائج والكفاءة.
- جعل وظائف الحكومة لامركزية وأقرب للمواطنين
- تأمين استقلالية الهيئات التنظيمية
- غرس أخلاقيات الخدمة العامة والحفاظ على الموارد العامة في الوظيفة العامة

تحسين المساءلة الخارجية عبر اجراءات على المستوى الوطني

ان تحسين المساءلة الخارجية في الشرق الأوسط و شمال افريقيا يلعب دورا أساسيا في اعطاء الحكومات حوافزاً لتقوية بنى المساءلة الداخلية فيها. ان الجهود على هذه الجبهة ستظهر فيما اذا كان المناخ المؤسساتي الكلي لبلد ما يدعم الحكم الجيد أم لا. ان قائمة الاجراءات المقترحة تتضمن:

- نشر المعلومات علناً (مبدأ الشفافية) حول نشاطات الحكومة، وهذا يمكن أن يحقق عبر قوانين تنص على المزيد من العلنية وحرية الحصول على المعلومات و تشجيع النقاش العام الحر.
- تعزيز التنافسية عبر انتخابات للممثلين العامين مفتوحة للجميع، حرة و نزيهة، اضافة الى أشكال أخرى من المشاركة، كالمشاورات العامة و الجلسات العلنية لتقييم الأداء الحكومي وصولا الى استطلاعات الرأي والتقييم الإلكتروني من قبل المواطنين.
- اتاحة المجال لنشاط ومشاركة أكبر من جانب المجتمع المدني، و من ضمنها لجان الرقابة الشعبية والصحافة الاستقصائية. يمكن لهذه الأنشطة أن تلعب دورا أساسيا في كشف الفساد، كأحد عوارض الحكم الرديء.
- تقييم متواصل لمستوى إدارة الحكم ونشر المعلومات المحصلة عن مستوى حكم القانون، حرية الصحافة، الممارسات التمييزية، الفساد وغيرها.
- تشجيغ وسائل اعلام حرة ومسؤولة.

تحسين المساءلة الخارجية عبر اجراءات على المستوى المحلي

ان تحسين المساءلة الخارجية يعتمد عادة على مشاركة أوسع من قبل المواطنين، وخاصة من خلال القنوات التي تربط بين المواطنين ومؤدي الخدمات العامة. الا أنه في حالة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، فان الأمر متروك كليا لرغبة الدولة في قبول المشاركة الشعبية. قبول الدولة للمشاركة الشعبية يعني انشاء وتطوير آليات تشاركية، عبر نشر معلومات عن مسؤولية وقوانين وأداء الهيئات الحكومية، والقبول بنتائج العمليات الانتخابية أو التشاورية. الا أن التجارب على مستوى العالم تثبت أن مجتمعا مدنيا نشطا و مطلعا يمكنه المطالبة بمشاركة اوسع، خاصة على المستوى المحلي، و مثال على ذلك حالة النساء اللواتي طالبن ببطاقات هوية في جمهورية مصر العربية. ان الاجراءات المحلية يمكن لها أيضا أن تساعد

الدولة التي تود تقوية آليات محاسبتها الداخلية. من بين الاجراءات المقترحة:

- تأمين معلومات موثوقة عن أداء الخدمات العامة، من خلال استطلاعات، آليات التقييم، المشاورات ووسائل مشابهة.
- زيادة التنافس بين مؤدي الخدمات، عبر اعطاء الزبائن حرية خيار أكبر. يمكن تحقيق هذا بوسائل عدة منها مستندات الصرف والتنظيم الجيد لوكالات خدماتية بديلة.
- اعتماد سياسات تقوي وتمكّن السلطات المحلية، التي تتميز بقربها للناس وقدرتها على اشراكهم مباشرة في القرارات العامة والمساءلة.
- تسهيل الاشراك المتزايد للجمعيات الأهلية، خاصة في ادارة ى الخدمات العامة التي تصمم لمجموعات و فئات معينة والاشراف عليها.

تحسين المساءلة الداخلية عبر التوازن و الفصل بين السلطات

ان تحسين المساءلة الداخلية يهدف أساسا و ليس حصرا الى تعزيز التنافسية في ممارسة السلطة في الحكم. عادة ما يتم ذلك عبر الفصل الدستوري بين مختلف فروع السلطة، بخاصة لمنع السلطة التنفيذية القوية – وهي الحالة العامة في المنطقة– من تجنب واجب المساءلة. الاجراءات المقترحة تتضمن:

- تقوية السلطة البرلمانية وقدرتها.
- تأمين استقلالية وقدرة القضاء بشكل اكبر.
- تقوية أجهزة رقابة مستقلة داخل الحكومة، كأجهزة التدقيق العليى وديوان المظالم.

تحسين المساءلة الداخلية عبر الاصلاحات الإدارية

حتى في غياب الفصل الدستوري بين السلطات، وحتى في غياب الانتخابات ولامركزية السلطة السياسية، وحتى في غياب الصحافة الحرة وعلنية المعلومات، فانه من الممكن لعدة اجراءات ادارية أن تقوي المساءلة في الهيئات التي توفر الخدمات العامة. من أفعل الاجراءات المعتمدة في دول مختلفة انشاء آليات لتحسين أداء القطاع العام. من بين الخطوات المقترحة:

- التركيز على الأداء في ادارة النفقات العامة، وهذا الاجراء يتطلب في حد ذاته آليات لتحسين دفق المعلومات ونوعية النقاش والحوار داخل الادارة. مما يؤكد على أهمية وجود مناخ عام لإدارة الحكم داعم للشفافية والتنافسية.

اصلاح الوظيفة العامة وجعلها اكثر مساءلة عبر تقييم النتائج اكثر من العمل البيروقراطي، عبر ضمانة التطبيق السليم للسياسات، وعبر خدمة المواطنين بانصاف و كفاءة. من الفوائد المتوخاة للاصلاح الاداري السيطرة على الفساد في الادارات الرسمية عبر تقليل فرص الغش وزيادة العقوبات وغرس قيم النزاهة والامانة.

- جعل وظائف الحكومة لامركزية و أقرب للمواطنين الذين عندهم مصلحة في الأداء (بعكس المشرف البيروقراطي) و يملكون معلومات مباشرة لتقييم مستوى الأداء.
- تأمين استقلالية الهيئات التنظيمية لتجنب الالتقاط من قبل مصالح القطاع الخاص أو من قبل مسؤولين في الدولة من اصحاب الطموحات السياسية.
- غرس اخلاقيات الخدمة العامة والحفاظ على الموارد العامة لتحسين مستوى التزام الوظيفة العامة بالاداء وخفض تكاليف عقوبات ومراقبة المساءلة الرسمية. غرس هذه القيم يتطلب رؤيا وقيادة على اعلى المستويات، كما يتطلب إجراءات تعاونية لبناء الثقة والاحترام المتبادل بين المواطنين وموظفي الهيئات العامة.

في الخلاصة: اتباع الالتزام بالافعال

ان عملية تطوير إدارة الحكم لا تحوي ألغازاً. انها تتطلب أمرين فقط: الالتزام الكامل يتبعه الفعل من جانب الكل. اذا اتحد الشعب و الدولة في العملية، فان جميع من في المنطقة سيستفيد من ثمار النمو الأسرع، من خدمات عامة أفضل، و مستقبل مزهر بمزايا التنمية البشرية – الرفاهية المادية، خيارات و فرص أوسع تمكن الأفراد من تحقيق قدراتهم، ضمان المعاملة العادلة، حرية الاختيار والمشاركة الكاملة في العملية التي يحكم الناس انفسهم من خلالها.

(1) البيانات مستحصلة من البنك الدولي
(2) البيانات مستحصلة من البنك الدولي